

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN FINAL:

“Soberanía e integración en Mesoamérica: el Plan Puebla-Panamá”



María Silvia Rodríguez Dávila

**USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR**

mariasilviarodriguezdavila@yahoo.com.ar

Fecha de entrega: 29/03/04

Tutor: Lic. Agustín Real

INDICE

Introducción	3
<u>Capítulo I: Antecedentes históricos</u>	8
1.1 Proyectos preparatorios del Plan Puebla Panamá	11
1.1.1 Corredor Biológico Mesoamericano	12
1.1.2 Documentos mexicanos	15
1.1.3 Istmo de Tehuantepec	16
<u>Capítulo II: La versión oficial</u>	19
2.1 Documento Base	20
2.2 Principales proyectos integrantes	26
2.2.1 Interconexión vial	27
2.2.2 Iniciativa mesoamericana de Interconexión energética	31
<u>Capítulo III: La cuestión de la soberanía</u>	34
3.1 Dimensión económica	36
3.1.1 Ventajas comparativas	36
3.1.2 Area de libre Comercio de las Américas (ALCA)	39
3.1.3 Impacto económico y sus repercusiones en la soberanía	43

3.2 Dimensión socio-cultural	48
3.2.1 Desplazamiento hacia las maquilas	48
3.2.2 Impacto socio-cultural y sus repercusiones en la soberanía	51
3.3 Dimensión ecológica	57
3.3.1 Amenazas y riesgos para las poblaciones desplazadas	57
3.3.3 Impacto ambiental y sus repercusiones en la soberanía	61
3.4 Dimensión seguridad	66
3.4.1 Plan Sur: conflicto migratorio	67
3.4.2 Operación Nuevos Horizontes	75
3.4.3 La lucha contra el Terrorismo	78
3.4.4 Impacto militar y sus repercusiones en la soberanía	82
Conclusiones y reflexiones finales	86
Bibliografía, Documentos y Hemerografía	91



INTRODUCCIÓN

Los países del istmo centroamericano se han embarcado a lo largo de su historia en diversos y ambiciosos proyectos de integración regional, concibiendo a los mismos como una vía que garantice el desarrollo de una región rica en materia estratégica y de recursos, pero limitada en su margen de maniobra por características estructurales.

De este modo, podemos entender a estos proyectos de integración, como un proceso de coordinación de políticas a nivel intergubernamental que tiene como objetivo último promover el desarrollo de la región; materializándose en acuerdos que generalmente han dado lugar al surgimiento de instituciones multilaterales.

Sin embargo, las características propias del sistema internacional es decir, la falta de estructuras jerárquicas, la asimetría de poder y los distintos incentivos a los que deben hacer frente los gobernantes a escala individual, han conducido a que la acción se volviera contra la norma. Es decir, proyectos de integración que al menos desde su concepción normativa perseguían el desarrollo y por ende el progreso de las poblaciones afectadas, desembocaron en prácticas que limitaron y comprometieron la soberanía de los propios Estados a través de la firma de acuerdos legítimos desde el derecho pero nefastos en los hechos.

Las enumeradas características del sistema internacional, concebidas como elementos limitantes principalmente para los países menos desarrollados, se agravan cuando son traspoladas al plano regional. En este ámbito, las asimetrías de poder se profundizan dado que la particular posición geoestratégica de los países en cuestión ha hecho que desde hace siglos el destino de los mismos se volviera de especial interés para la principal potencia mundial; convirtiéndose casi en una extensión de sus objetivos políticos, militares y económico-financieros. La determinación estadounidense de asumir una conducta tutelar en el hemisferio americano en general y en Centroamérica en particular, fue claramente expuesta en un discurso pronunciado por el entonces presidente Theodore Roosevelt en el año 1904, allí afirmaba que dondequiera que hubiese “maldad crónica” o “un aflojamiento general de los vínculos de la sociedad

civilizada en América”, Estados Unidos intervendría ejerciendo su “poder policial internacional”.¹

Así, a través de diversas doctrinas y declaraciones, Estados Unidos ha reafirmado a la región centroamericana como su traspatio natural entendiéndose por ello su área de influencia en la que tiene, bajo su peculiar concepto de jurisdiccionalidad, el “derecho” a intervenir a través de diversos medios. De este modo entendemos que los proyectos de integración regional no han sido sólo concebidos por los países involucrados como un medio de inserción externa y de desarrollo interno, sino que han sido impulsados y monitoreados desde Estados Unidos como un reaseguro para el ejercicio de su control vertical en la región.

Es importante destacar que más allá que a lo largo del trabajo pueda llegar a hablarse de Estados o gobiernos indistintamente, entendemos que han sido y son los gobernantes quienes, haciendo uso de las facultades que se les confieren como representantes de Estados con independencia jurídica, han recurrido a la celebración de acuerdos en busca de recursos y/o apoyo externo que ha conllevado al involucramiento de actores foráneos en las cuestiones internas de los Estados. Esta acción voluntaria en el caso de los gobernantes centroamericanos ha radicado generalmente en la necesidad de favorecer sus intereses electorales a través de la obtención de recursos provenientes de actores externos (léase estados, organismos internacionales, corporaciones). La misma se ha efectuado en clara alianza con los intereses económicos que los actores externos poseen en la región; garantizando como contrapartida por lo recibido la representación y defensa de los mismos en los Estados que gobiernan.

En el presente trabajo se persigue efectuar un abordaje integral del Plan Puebla Panamá (PPP), entendido como el más reciente y ambicioso proyecto de integración regional de Mesoamérica (incluye Centroamérica y el territorio de México). El mismo se realizará a través de su análisis multidimensional que permita dilucidar los múltiples objetivos existentes detrás del mismo y el modo en que cada uno de éstos atenta contra la soberanía de los Estados involucrados

¹ Kryzaneck, Michael; “Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987, pág. 70.

Para efectuar este estudio nos apoyaremos teórica y conceptualmente en las categorías de soberanía definidas por Stephen Krasner en su libro *Soberanía, hipocresía organizada*. Consideramos que la visión amplia de la soberanía utilizada por Krasner, que contempla y excede a la definición clásica del derecho internacional,² nos permite abordar el estudio del Plan Puebla Panamá desde aspectos complementarios y opuestos entre sí.

En su libro, Krasner define cuatro conceptos del termino soberanía, a saber: *soberanía legal internacional, soberanía westfaliana, soberanía interna y soberanía interdependiente*.³

La *soberanía legal internacional* hace referencia a aquellas prácticas que se relacionan con el reconocimiento mutuo, por lo general entre entidades territoriales que poseen independencia jurídica formal. Mientras tanto, el principio de la *soberanía westfaliana* consiste en la exclusión del territorio de un Estado de protagonistas externos, es decir que ese entiende como autonomía política.

Por su parte, la *soberanía interna* se refiere a la organización formal de la autoridad política dentro del Estado y a la capacidad de las autoridades públicas para ejercer un control efectivo dentro de las fronteras del propio Estado. Por último, la *soberanía interdependiente* también hace referencia a la capacidad de control de las autoridades publicas, pero en este caso para regular el flujo de informaciones, ideas, bienes, gentes, sustancias contaminantes o capitales a través de las fronteras del Estado.

A lo largo de sus exposición Krasner sostiene y demuestra que un determinado Estado puede tener alguna de las categorías de la soberanía y no otras, es decir que puede ser considerado soberano, desde un punto de vista ó desde algunos de estos, y no desde todos.

A su vez, también explica como el ejercicio de una de las categorías puede ir en detrimento de alguna o de todas las restantes, tal como intentaremos demostrar en este trabajo a partir del estudio del Plan Puebla Panamá.

²Según el concepto absoluto de la soberanía, la misma es la función de regir al Estado ejercida por el poder público dentro de su respectivo territorio y con exclusión de cualquier otro poder. Podestá Costa L.A.; "Derecho Internacional Público", Ed. Tea, Buenos Aires, 1974, pág.76.

³ Krasner, Stephen D.; "Soberanía, hipocresía organizada", Ed. Paidós 1998, pág 14.

Al igual que lo ha hecho Krasner en su libro, prestaremos especial atención a las categorías de la *soberanía legal internacional* y *westfaliana* y al modo en que las mismas se vinculan. Consideramos que su relación y oposición nos permite entender como aquello que puede ser legítimamente concebido desde lo jurídico puede violar en la práctica la autonomía interna de los estados sujetándolo a estructuras externas de poder.

La soberanía westfaliana ha sido violada a lo largo de la historia a través de la intervención y a través de las invitaciones. La invitación, es el modo en que nos focalizaremos y consiste en políticas voluntarias llevadas a cabo por los gobernantes, entre las que se destacan la firma de contratos o acuerdos internacionales de diversa índole, que comprometen la autonomía política de la propia entidad estatal a cambio de supuestos beneficios.⁴

Es en este contexto teórico que nos proponemos realizar en el presente trabajo de investigación el mencionado abordaje integral del Plan Puebla Panamá. Entendido éste último desde la norma como un acuerdo intergubernamental orientado al desarrollo de la región mesoamericana; pero que como intentaremos demostrar desde los hechos, viola la soberanía de los estados miembros en una clara muestra de cómo la independencia constitucional formal no garantiza la autonomía de facto.

Para alcanzar este fin, en primer lugar se realizará una reseña historia que permita contextualizar al Plan Puebla Panamá dentro de los procesos de integración que desde hace décadas se llevan a cabo en la región mesoamericana; vinculándolo con aquellos proyectos que constituyen sus antecedentes más inmediatos. De este modo el PPP se percibe como un acuerdo más entre Estados que se destina a alcanzar el tan mentado desarrollo de la región bajo el amparo de los Estados Unidos.

Luego, en el siguiente capítulo se procede a la descripción de los elementos conformantes del PPP a partir de los documentos y acuerdos que dieron lugar al mismo y que delimitan sus objetivos y alcances desde una visión o presentación oficial.

⁴ Ver Krasner op. cit. pág 43 a 58.

El común denominador en estos dos primeros capítulos está dado por el carácter descriptivo de los mismos, que permitirá arribar luego a una mejor comprensión de la siguiente etapa que cuenta con mayor valor analítico.

Es el tercer capítulo el núcleo duro del trabajo, ya que está destinado a un análisis real del Plan Puebla Panamá donde el mismo es estudiado a través de su división en dimensiones de análisis que hacen referencia a un área temática concreta del accionar político. Dentro de cada una de ellas se intentará establecer el objetivo del Plan en ese ámbito, su vinculación con otros acuerdos de carácter regional si la hubiere y su relación con el concepto de soberanía categorizado según Krasner.

Teniendo en cuenta los objetivos identificados en las dimensiones económica, socio cultural, ecológica y de seguridad, es que se proyectará el impacto del PPP en cada una de ellas de alcanzarse los objetivos planteados. Concluimos el estudio de cada dimensión con una reflexión que permita dar cuenta de cómo las distintas categorías de la soberanía, a excepción de la legal internacional, se ven vulneradas con su implementación.

Es importante destacar que este punto es considerado de especial relevancia, ya que el Plan Puebla Panamá no ha tenido mayor trascendencia en los medios de comunicación –a excepción de ciertos informes oficiales- y tampoco ha sido demasiado estudiado hasta el momento en el ámbito académico. Este hecho ha dificultado la tarea, pero a su vez le concede mayor valor agregado al aporte que pueda ser efectuado a través del presente trabajo.

Por último, se elaborarán las conclusiones generales que permitan contraponer el objetivo oficial del PPP con aquellos que fueron desagregados a lo largo del análisis efectuado y que permiten arribar a una definición propia del mismo. Asimismo, podremos afirmar a través de lo expuesto a lo largo del trabajo, cómo con la implementación del Plan Puebla Panamá la soberanía legal es utilizada conscientemente en detrimento del resto de los términos de la soberanía, condenado las posibilidades de desarrollo autónomo, sostenido y a largo plazo en la región.

CAPITULO I: ANTECEDENTES HISTORICOS

Los intentos por alcanzar una Centroamérica física y políticamente unida se remontan a las etapas del período independentista de los pequeños países que conforman el istmo centroamericano.

El 15 de Septiembre de 1821 la Capitanía General, que abarcaba todo el territorio que hoy ocupan los Estados de Centroamérica, declaró su independencia de España. Sin embargo, la independencia no fue total, ya que si bien los latifundistas conservadores rompieron lazos con la Metrópoli proclamaron su anexión a México ante el temor de quedar desprotegidos, convirtiéndose así en las Provincias Unidas de Centroamérica. Esta decisión política puede ser interpretada como un antecedente de la importancia que para los países centroamericanos tendría esta potencia subregional como garante y protector de la independencia alcanzada tanto frente a las sublevaciones internas como a las amenazas externas.

Hacia 1830 se crea la Confederación Centroamericana que incluía a los cinco países del istmo (Guatemala, Nicaragua, Honduras, El salvador, Costa rica), el territorio de Belice y al actual Estado mexicano de Chiapas. Esta iniciativa, cuya extensión geográfica coincide con el territorio en que hoy se implementa el Plan Puebla Panamá (PPP), tenía objetivos tanto políticos como económicos. Sin embargo, las luchas en las que se disputaba el liderazgo dentro de la Confederación, y la ausencia de medios de comunicación y carreteras que suplieran las amplias distancias, dificultaron la continuidad de este ambicioso proyecto que colapsó frente a la independencia alcanzada por cada uno de sus miembros.⁵ A partir de ese momento los Estados centroamericanos fueron obteniendo paulatinamente el reconocimiento de la comunidad internacional como entes legalmente soberanos, es decir como entidades territoriales que poseen independencia jurídica formal o en términos de Krasner, *soberanía legal internacional*

Desde ese entonces, si bien los proyectos en pos de la integración centroamericana fueron menos ambiciosos, siguieron constituyendo una constante en la política exterior de dichos países.

⁵ Ver Pérez Brignoli, Héctor; "Breve Historia de Centroamérica", Alianza, Madrid, 1985.